ESCENARIOS DE CONFLICTO

IRAK Y EL DESORDEN MUNDIAL

ANUARIO CIP 2004

El laberinto de Irak y sus protagonistas

El escenario geopolítico

Última oportunidad para Afganistán

Israel: crisis y ocupación

Brasil, ¿nuevo líder regional?

Conflictos, recursos y petróleo

La ayuda internacional

Un marco para la autodeterminación de los pueblos



Icaria Editorial

LA FINANCIACIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA: EL PAPEL DE LOS DONANTES Y SUS IMPLICACIONES, por Francisco Rey Marcos

Artículo publicado en el Anuario CIP 2004

Cada vez somos más los que creemos menos
en la utilización del humanismo
para el nirvana estereofónico
de mandarines y de estetas

Julio Cortazar
Distribución del tiempo

Durante el año 2003 se han puesto de manifiesto con toda crudeza muchas de las tendencias que ya apuntaban en materia de acción humanitaria en años anteriores: uso de la ayuda como instrumento político, militarización, confusión de mandatos, oportunismo sin principios en algunos actores, inseguridad de los trabajadores humanitarios, desigualdad en la distribución de los recursos dedicados a las crisis, falta de respeto al Derecho Internacional Humanitario (DIH)... Se trata de un escenario muy complejo y pesimista que ha llevado a algunos a proclamar la muerte del humanitarismo o, al menos, a constatar una crisis de grandes proporciones que hace necesaria una revisión de fondo sobre el papel y la pertinencia de la acción humanitaria en el mundo actual.[1]

El año 2003 estuvo marcado por la guerra de agresión a Irak y, en materia humanitaria, por los efectos de esa guerra ilegal sobre la asistencia y la protección de las víctimas y sobre los propios actores humanitarios. Habrá un antes y un después de esta guerra para la acción humanitaria, pero otras crisis y guerras y la respuesta de la comunidad internacional —o la falta de ella, que es igual de significativa— permiten extraer algunas enseñanzas. Casos como el de Liberia, con la tardía respuesta internacional reflejada en la creación de la Misión de Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) por Resolución del Consejo de Seguridad, o las dificultades en la reconstrucción de Afganistán, merecen ser analizados y configuran un panorama complejo pero útil para repensar la acción humanitaria en el siglo XXI.

En este marco, el análisis de las tendencias en el comportamiento de los donantes y sus consecuencias es un elemento importante para constatar la encrucijada en la que se encuentra una de las más positivas construcciones de los seres humanos, el humanitarismo, que corre serios riesgos de perder todo su sentido y convertirse en un mero instrumento legitimador de la acción, incluso violenta, de los estados.[2]

La desigual respuesta a las crisis

El 18 de noviembre de 2003, el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, lanzaba solemnemente desde Nueva York el llamamiento humanitario para el año 2004. Se pedían 3.000 millones de dólares para atender las necesidades básicas de más de 45

---

[1] David Rieff, *Una cama por una noche. El humanitarismo en crisis*, Editorial Taurus, Madrid, 2003.
[2] No se entra aquí en el análisis detallado del caso de Irak, que se presenta en el informe elaborado por el CIP y el IECAH. Jesús Núñez y Francisco Rey, *Irak en su laberinto. Apuntes para una salida*, CIP/IECAH, Madrid, octubre de 2003. Este informe fue elaborado con motivo de la Conferencia de Donantes para Irak. Tampoco se estudia el caso español, que está siendo objeto de una investigación del autor.

millones de personas en 21 de las crisis más graves que vive el planeta, 17 de las cuales afectan a países africanos. “Más de 45 millones de personas están luchando para sobrevivir a los desplazamientos, los conflictos y los desastres naturales. Muchas de ellas son niños, mujeres y mayores”, afirmaba rotundamente el responsable de la ONU. Al mismo tiempo, el secretario general aportaba los datos de cobertura del llamamiento del año anterior, que sólo había obtenido el 66% del millón y medio de dólares solicitados y, además, con graves diferencias entre unas y otras crisis.

El llamamiento para 2004 es producto del llamado Sistema de Llamamientos Consolidados (CAP, en sus siglas en inglés), un mecanismo creado por la Asamblea General hace una década, para tratar de abordar la respuesta a las crisis de una manera estratégica y coordinada. La Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) realiza la evaluación de necesidades y gestiona la información que permite realizar el llamamiento.[3] Desde que se puso en marcha este sistema, nunca se ha logrado obtener todos los fondos solicitados y en algunos casos las diferencias de cobertura han sido tremendamente significativas. En el año 2000 y coincidiendo con la guerra de Kosovo, las aportaciones para esta crisis superaron las solicitadas mientras que los fondos pedidos para Angola o Sierra Leona sólo se cubrieron en un 20%. Además, el CAP, por el momento, solo incluye las demandas de las organizaciones de Naciones Unidas y en muy escasa medida las de otros actores humanitarios (CICR, ONG…) por lo que los datos reales sobre demandas y necesidades humanitarias serían aún mayores.

Si se analiza la distribución de fondos en 2003 y en qué medida se han seguido criterios de necesidad o de atención a las víctimas en función de consideraciones de imparcialidad, los datos no pueden ser más pesimistas. En un reciente informe elaborado por Oxfam se dice con claridad que “la ayuda humanitaria que los países donantes destinan a las crisis abiertas en el mundo no se rige actualmente por criterios de necesidad, sino cada vez más por criterios únicamente políticos y de carácter mediático. Así, durante 2003 la comunidad donante destinó a Irak, a través de Naciones Unidas, una media de 73 dólares por cada ciudadano iraquí, mientras que en crisis olvidadas como las africanas apenas se destinaron 38 dólares per cápita a la población beneficiaria de Sudán, y 15 y 16 respectivamente en los casos de Liberia y la República Democrática del Congo (RDC)”.[4]

Distribución de fondos en diversas crisis del año 2003

Fuente: Intermón Oxfam.

---

[3] El llamamiento puede ser consultado en www.un.org/depts/ocha/cap. Con fecha del 18 de noviembre de 2003.

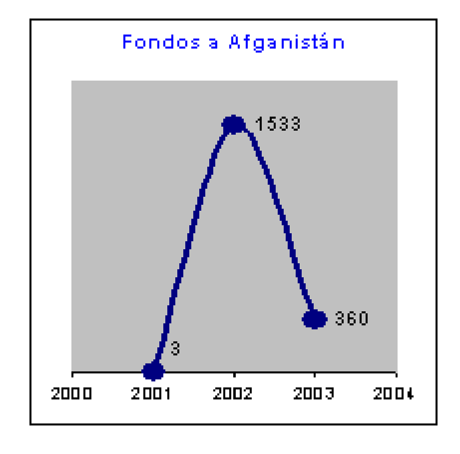
[4] Amelia Bookstein, *Más allá de los titulares. Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados*, Intermón Oxfam, Barcelona, noviembre de 2003.

Si en el año 2000 fue Kosovo el destinatario fundamental de los fondos, en 2002 fue a parar a Afganistán casi el 50%. El resto se destinó a las otras 23 crisis englobadas en el llamamiento. En el año 2003, de los “2.218 millones de dólares solicitados por Naciones Unidas para ayuda humanitaria a Irak, los donantes aportaron rápidamente un 91%; sin embargo, de los 262 millones solicitados para ayuda humanitaria en Sudán sólo se ha recaudado un 42%. Este país sufre una violenta guerra desde hace dos décadas que se ha cobrado dos millones de muertos y cuatro millones de desplazados. Pero se recaudó aún menos en el caso de Liberia: un 24% de los 46 millones solicitados. En este país, un tercio de la población ha sido desplazada por los combates y cada día hombres, mujeres y niños son víctimas de reclutamiento y trabajos forzosos”.[5] Este caso fue uno de los más significativos del año 2003, ya que a la falta de ayuda económica se unió el retraso en el envío de una misión de paz de Naciones Unidas y en la presión externa para posibilitar salidas a uno de los conflictos más violentos de los últimos años.

Este patrón de utilización de la ayuda con fines y al servicio de la política exterior no es nuevo, pero se ha ido agravando en los tres últimos años y se han desvirtuado y manipulado los valores “clásicos” del humanitarismo, situándolo como un simple instrumento más, posiblemente el más mediático, de la panoplia de herramientas con las que cuentan los estados.

Permanecer en la primera página de los medios es imposible y una crisis sustituye a otra, por lo que los altibajos en la asignación de fondos públicos a las crisis ofrecen datos tristemente espectaculares. El caso más dramático de los últimos años ha sido el de Afganistán, que fue “premiado” con cuantiosos fondos en el año 2002 al calor de la “guerra contra el terrorismo” y que ha visto reducirse los fondos hasta menos de una cuarta parte en el año 2003.

Evolución de los fondos de ayuda humanitaria a Afganistán



Fuente: Intermón Oxfam. En millones de dólares.

[5] *Ibídem.*

Médicos sin Fronteras ha denunciado también el olvido en el que se encuentran muchas crisis con consecuencias humanitarias, que apenas han recibido atención ni fondos en 2003.[6] "En un año marcado política y mediáticamente por la guerra de Irak, hay crisis como las de Somalia o Burundi que han pasado casi desapercibidas. Son las crisis olvidadas por los políticos y los medios de comunicación y por los presupuestos de ayuda humanitaria" afirmaba el director de Comunicación de MSF-España, Jordi Passola. Sudán, Republica Centroafricana, Chechenia, Burundi, Colombia, Somalia, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, la represión en China, unidas al incremento de la mortalidad por malaria y el efecto de los acuerdos comerciales sobre los medicamentos y sus consecuencias nefastas en la lucha contra el sida, son las diez crisis que MSF pone de relieve en 2003.

La gravedad de la situación y la creciente politización de la ayuda ha hecho que incluso organizaciones clásicamente remisas a hacer declaraciones públicas de denuncia hayan comenzado a mostrar su desacuerdo y a criticar públicamente este hecho. El secretario general de la Federación de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja, Juan Manuel Suárez del Toro, ha declarado en varias ocasiones y en especial durante la celebración de la Conferencia Internacional del movimiento, en noviembre de 2003, su preocupación e incluso su denuncia por esta cuestión.[7]

El cambiante papel de los donantes[8]

Un grupo de países tradicionalmente más comprometidos con la asistencia humanitaria y con una mayor reflexión en la materia han puesto en marcha algunas iniciativas para mantener la orientación de la ayuda en función de las necesidades y establecer criterios y compromisos al respecto. Durante el mes de junio de 2003 se celebró en Estocolmo la Reunión Internacional sobre "Buenas Donaciones Humanitarias" (*Good Humanitarian Donorship*), auspiciada por el gobierno sueco y a la que acudieron tanto donantes bilaterales como agencias de Naciones Unidas y organismos internacionales no gubernamentales, con el objetivo de fijar ciertos criterios comunes en materia de donaciones de ayuda humanitaria. ¿Cómo explicar este interés?

En los últimos años, especialmente durante la última década, se han producido importantes cambios en el llamado sistema humanitario internacional, que han tenido implicaciones cada vez mayores y han ido poniendo en cuestión algunos planteamientos humanitarios anteriores, pero que han creado nuevos y, tal vez, más graves problemas. Algunos de estos cambios o tendencias que se han ido consolidando y que reflejan un cambio en el comportamiento de los donantes son:

- Un incremento de la ayuda humanitaria, tanto en términos absolutos como porcentuales, con respecto a los otros instrumentos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), especialmente la destinada a las emergencias producidas por conflictos o desastres de componente natural. Entre 1990 y 2000 la ayuda humanitaria oficial pasó, en términos absolutos, de 2.100 millones de dólares a 5.900 millones. En términos porcentuales, como parte de la AOD, pasó del

[6] Médicos sin Fronteras, *Las diez crisis humanitarias más olvidadas en 2003,* Médicos sin Fronteras, Barcelona, 2004. Puede obtenerse en www.msf.org.
[7] Ver las notas al respecto en la página web de la Federación (www.ifrc.org) o la entrevista en *El País Semanal* del 28 de diciembre de 2003.
[8] Se utiliza este término con el contenido más o menos convencional que le dan los organismos internacionales aunque en ocasiones, como en la Conferencia de Donantes para Irak celebrada en Madrid, la adecuación del término a lo que allí se vio es más bien dudosa.

5,83% al 10,5% en los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE).[9]

- Una tendencia a una mayor bilateralización de la ayuda y una disminución de la canalizada a través de Naciones Unidas u otros organismos bilaterales. Entre 1996 y 1999, el componente multilateral de la ayuda creció un 32%, mientras que el bilateral lo hizo en el 150% y en el caso de ECHO (Oficina Humanitaria de la Comisión Europea) en el 457%. Esto ha venido acompañado de una mayor orientación previa de la ayuda en función de los intereses de los donantes y una focalización hacia crisis de gran impacto mediático.
- Una financiación cada vez más "finalista" y dirigida con criterios previos e incluso con elementos de condicionalidad. Esto impide la flexibilidad en el manejo de los fondos que exige toda situación cambiante como una crisis. Incluso dentro de una misma crisis, los donantes condicionan sus fondos a ciertas regiones, colectivos, tipos de programas,... lo que *de facto* pone en cuestión la asignación de ayuda en función de criterios de necesidad. El destino condicionado de los fondos "humanitarios" hacia zonas en las que están desplegadas fuerzas militares del país donante, en misiones de paz con mandato internacional (caso de los Balcanes) o sin él (Afganistán o Irak), se ha convertido en una rutina.
- Un creciente énfasis en el acceso a las poblaciones víctimas de las crisis en los países afectados y no sólo en el suministro de bienes y servicios a refugiados o desplazados en zonas más seguras. Esto plantea problemas de seguridad y protección.
- Un papel cada vez más supeditado de la ayuda humanitaria a las respuestas militares o políticas a las crisis y una creciente pérdida de su especificidad y autonomía, supuestamente en busca de una mayor coherencia en la acción internacional en las crisis. Se ha pasado de un enfoque centrado en el apoyo a proyectos de organizaciones humanitarias o al trabajo global de éstas, basado en su evaluación independiente de necesidades, a una financiación condicionada al planteamiento político previo que el donante tenga de cada crisis y de su papel. En este contexto se ha producido un interés cada vez mayor de los estados —sobre todo de los países donantes— por estar presentes y ser "visibles" en los escenarios de crisis, usando la ayuda humanitaria como un instrumento más al servicio de este interés.
- Un incremento del tipo y número de organizaciones que pretenden suministrar ayuda humanitaria con un riesgo creciente de duplicación, solapamiento, confusión de mandatos, trabajo en torno a principios y valores muy diversos, descoordinación, pérdida de eficacia, manipulación y, en definitiva, confusión sobre lo que es y representa la ayuda. Muchos donantes han empezado, además, a ejercer su propio papel "coordinador", aumentando su presencia directa en el terreno y prescindiendo de los mecanismos multilaterales creados para esas tareas.

En la creación de este complejo escenario, que pone en cuestión los principios humanitarios clásicos de imparcialidad, independencia y neutralidad y el papel de los diversos actores, han tenido mucho que ver los países donantes. Estos lo justifican por

[9] Joana Macrae *et al.*, *The changing role of official donors in humanitarian action*, HPG Report Nº 12, Overseas Development Institute, Londres, diciembre de 2002.

varios motivos.[10] En primer lugar, al tratarse de fondos públicos, como el resto de la AOD, y estar sujetos al control y rendición de cuentas en los Parlamentos nacionales, los fondos dedicados a la ayuda humanitaria deben ser controlados con rigor y servir a los intereses nacionales. Nadie niega el papel de control que deben tener los donantes, pero el argumento resulta poco creíble ya que rara vez estos rinden cuentas de su actuación en materia humanitaria y los mecanismos internacionales para potenciarlo son escasos. En segundo lugar, los donantes argumentan que no pueden delegar la ejecución de los fondos en las ONG o los organismos internacionales sino que deben estar presentes en todas las fases, desde la identificación de necesidades hasta la ejecución, la coordinación o la distribución de tareas. Nadie niega tampoco este argumento ni el derecho de los donantes a ser más activos. El problema viene cuando se mezcla la actuación humanitaria con otros componentes, políticos, militares, etc. Por último, y vinculado con el primer punto, la búsqueda de coherencia con otras políticas públicas, como la de seguridad y defensa, hace que estos donantes se planteen un mayor protagonismo en lo que respecta a la ayuda humanitaria.

La tendencia de los organismos donantes es no ser simples financiadores sino jugar un papel cada vez más activo y ser actores humanitarios de pleno derecho. Esta tendencia ya se apreciaba desde hace años en donantes como ECHO o la cooperación británica a través de su agencia de ayuda, DFID. En ambos casos, mediante instrumentos como los Planes Globales u otros similares, se producía *de facto* una asignación previa de la ayuda que no siempre coincidía con los análisis de necesidades realizados por las agencias humanitarias sobre el terreno.

Por todo ello resulta muy pertinente el proceso iniciado por algunos donantes de explicitar las buenas prácticas en materia de donaciones de ayuda humanitaria y ciertos compromisos para la mejora del sistema de financiación de la ayuda, dados los cambios en el escenario humanitario. Nadie cuestiona la legitimidad de los donantes oficiales para ser rigurosos en la custodia de los fondos públicos y las organizaciones humanitarias —tanto no gubernamentales como las agencias de Naciones Unidas— no pretenden tener el monopolio del humanitarismo. Al contrario, los países donantes tienen responsabilidades y compromisos, emanados de su firma y ratificación de acuerdos y convenios internacionales en materia humanitaria, que dejan bien claro su papel. El problema, la paradoja, surge cuando, en un escenario en el que algunos donantes estatales desprecian o incumplen el marco jurídico que rige la acción humanitaria, pretenden al mismo tiempo convertirse en los actores humanitarios protagonistas. Por ello es necesario un análisis de las implicaciones que está teniendo este cambiante papel de los donantes sobre la acción humanitaria contemporánea.

Un estudio realizado durante varios años y publicado en 2003, sobre las motivaciones y el comportamiento de los donantes oficiales en la financiación de la ayuda humanitaria, presenta algunas conclusiones interesantes.[11] En primer lugar, los principios humanitarios no son la razón principal que guía la financiación de

---

[10] Ver el informe del Internacional Meeting on Good Humanitarian Donorship en http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/libHome?ReadForm&Query=libByKeyword_7&cat=Standards+and+Best+Practices. La reunión de Estocolmo fue fruto de varios procesos de debate entre diversos actores humanitarios y donantes sobre los retos de la acción humanitaria: el llamado Proceso de Montreux, que trata de mejorar y fortalecer el sistema de CAP de Naciones Unidas, y el Humanitarian Financing Work Programme, que agrupa a los donantes “conscientes” , preocupados por el ambiguo, cuando no claramente manipulado, papel de la ayuda. Suiza, los países nórdicos, Canadá y algún otro han estado en el origen de estas iniciativas, a las que se han ido sumando otros donantes y organismos. El gobierno español no ha participado en el proceso.

[11] Ian Smilie y Larry Minear, *The Quality of Money. Donor Behaviour in Humanitarian Financing*, Tufts University and Humanitarianism and War Project, Boston, abril de 2003.

operaciones humanitarias. Por el contrario, son un conjunto de razones de política exterior y, cada vez más, de política interna, las que motivan esas decisiones de financiación. El estudio se basa en el análisis de numerosos casos y muestra que, aunque esgriman razones humanitarias, las decisiones de los donantes se toman sobre la base de una mezcla de intereses políticos, influencia de los medios, afán de protagonismo... Esto da lugar a una falta de proporcionalidad en la financiación de las respuestas a las crisis. En segundo lugar, el marco político para las donaciones humanitarias es inconsistente e incluso contradictorio. En lo que respecta a la elección de los canales de financiación y los actores (ONG, agencias multilaterales o bilaterales, etc.), el establecimiento de procedimientos de financiación, la vinculación con otros formas de AOD y en especial la rehabilitación posbélica, el grado de arbitrariedad es muy amplio y no existen criterios previos claros que justifiquen la toma de decisiones. Por otra parte, los mecanismos de rendición de cuentas y control de los donantes son escasos.

En tercer lugar, el estudio llega a una conclusión muy dura con relación a la eficacia y eficiencia de la respuesta humanitaria y afirma que, en su aplicación práctica, el "esfuerzo humanitario en su conjunto es menos que la suma de las partes". Como dice Carolyn McAshie, coordinadora humanitaria en OCHA, muchos de los comportamientos de los donantes son racionales desde su punto de vista. Sin embargo, la suma de todos los comportamientos de los donantes no produce un todo racional y coherente. Por último se concluye que, debido a las transformaciones de los últimos años y al cambio en el papel del humanitarismo en el mundo actual, el empeño humanitario está marcado por un clima de desconfianza y falta de transparencia. La *bona fides* —la suposición de buena voluntad que durante años pareció imperar entre algunos actores humanitarios y los donantes— se ha quebrado y esto afecta también a la desconfianza que muchos sectores de la opinión pública comienzan a tener sobre la acción humanitaria en su conjunto.

El estudio de Smilie y Minear y el de Macrae y sus colaboradores tienen muchos elementos en común que se vieron, además, agravados durante la guerra de Irak y que han servido como telón de fondo a las discusiones ente los donantes más conscientes, que participaron en la reunión de Estocolmo y en el proceso de buenas donaciones humanitarias. Al margen de cuestiones más o menos coyunturales, los elementos clave del debate sobre la financiación de la ayuda humanitaria y el papel de los donantes oficiales en ella son:

- Reafirmar o no el compromiso con los valores y principios del humanitarismo y con el respeto del Derecho Internacional Humanitario y el resto del marco jurídico que afecta a la ayuda —Derecho de los refugiados, Derecho Internacional de los Derechos Humanos...— así como con los organismos internacionales con mandatos de coordinación y acción humanitaria.
- Reafirmar o no la orientación de la ayuda en función de las necesidades de los afectados y no de otros criterios de tipo político, militar, etc.
- Garantizar, en consonancia con lo anterior, un marco de financiación predecible y no sujeto a modificaciones arbitrarias. En línea con esto, avanzar en el establecimiento de mecanismos rigurosos que aumenten la transparencia y la rendición de cuentas dentro del sistema humanitario y su credibilidad.

Principios y buenas prácticas de donación humanitaria

La reunión de Estocolmo aprobó un Documento de “Principios y buenas prácticas de donación humanitaria” (en adelante el Documento) y, más importante, un “Plan de implementación” de estos principios con algunos compromisos o propuestas de actuación en los organismos que agrupan a los donantes, como Naciones Unidas o el CAD. No es la primera vez que se firma este tipo de acuerdo. En 1995, en la llamada Cumbre Humanitaria de Madrid, se aprobó la Declaración de Madrid, que fue ratificada por muchos de los donantes principales, Naciones Unidas y las diversas redes y “familias” de ONG y de la que, posteriormente, se descolgaron algunos países como Estados Unidos, lo que provocó una fuerte discusión con la entonces comisaria europea Emma Bonino.[12] El hecho de que ahora las propuestas pongan el acento en los temas de financiación es una novedad.

En los primeros puntos, el Documento reafirma la idea del humanitarismo en torno a los valores de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, aclarando que ésta “significa la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de la política, la economía o los objetivos militares o de otro tipo”. Enfatiza también el componente de protección de los civiles que no forman parte de las hostilidades como esencial a la acción humanitaria y reafirma el compromiso con el respeto del DIH y del resto de instrumentos jurídicos. En definitiva refuerza, al menos en teoría, el consenso sobre lo que debería ser la acción humanitaria.

En lo que afecta a la financiación se dice que “se dedicarán recursos y financiación en proporción a las necesidades y sobre la base de evaluaciones de las mismas” (punto 6). Tras la experiencia negativa de crisis como Kosovo o Afganistán, que obtuvieron fondos previstos para otras regiones, se refuerza la idea de que “la financiación de acciones para nuevas crisis no afectará negativamente a la respuesta a las necesidades de las crisis ya existentes” (punto 11). Al mismo tiempo, los donantes firmantes se comprometen a “apoyar y promover el papel central y único de Naciones Unidas en la coordinación y el liderazgo de la acción humanitaria, así como el papel especial del CICR, el papel vital de la ONU, del Movimiento de Cruz Roja y Media Luna Roja y de las ONG en la implementación de la acción humanitaria” (punto 10). Otros puntos relevantes del Documento son:

- Reconociendo la necesidad de flexibilidad y las necesidades cambiantes en las crisis, asegurar un marco predecible y flexible en la financiación tanto de la ONU como de otros actores (punto 12).
- Reducir la “asignación previa y finalista” de financiación e introducir acuerdos de financiación de largo plazo (punto 13).
- Solicitar a las agencias humanitarias su adhesión a buenas prácticas y a la mejora de la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia, así como el respeto a los Códigos y Principios rectores existentes (puntos 15 y 16).
- Afirmar la posición protagonista de las organizaciones civiles en la acción humanitaria en áreas de conflicto. En el caso de que se usen medios militares en el apoyo a esta labor, asegurar que se hace en conformidad con el Derecho Internacional y que el liderazgo recae sobre las organizaciones humanitarias. Apoyar la puesta en práctica de la *Líneas directrices sobre el uso de medios*

[12] Para una discusión sobre aquellos debates y los diversos argumentos, ver Francisco Rey Marcos, “La ayuda humanitaria en 1996: debates y realidades desde la Unión Europea”, en Mariano Aguirre (Ed.), *Las guerras modernas: pobreza, recursos, religión. Anuario CIP 1997*, Icaria-CIP, Madrid, 1997. También Francisco Rey Marcos, “Visiones de la acción humanitaria en 1997”, en Mariano Aguirre y Tamara Osorio (Eds.), *Guerras periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos. Anuario CIP 1998,* Icaria-CIP, Madrid, 1998.

militares y civiles para el apoyo a Naciones Unidas en emergencias complejas de 1994 y 2003 (puntos 19 y 20).
- Apoyar las iniciativas de aprendizaje, rendición de cuentas, evaluación y transparencia, así como la mejora del seguimiento y la contabilización de los gastos de ayuda humanitaria oficial, desarrollando formatos estandarizados para ello.

En el Plan de implementación del Documento se incluyen cuestiones concretas como:

- Impulsar un proceso de revisiones y "exámenes" de la acción humanitaria de los donantes como se hace con los exámenes del CAD (*peer review*), dedicando para ello los recursos oportunos.
- Avanzar en común con Naciones Unidas y el CAD en una definición de lo que puede o no imputarse como ayuda humanitaria en las estadísticas, incluyendo mayor claridad en las definiciones de asistencia humanitaria bilateral y multilateral.

Algunos de estos puntos, aunque parezcan muy técnicos, tienen gran importancia práctica dada la experiencia de muchos donantes que de modo fraudulento, e incumpliendo los criterios del CAD, imputan como gastos de asistencia humanitaria los gastos de despliegue de Fuerzas Armadas, gastos rutinarios de gestión, etc. La "contabilidad creativa" está muy desarrollada en este sector. El proceso de buenas prácticas de donación es aún incipiente pero es un reflejo de que algunos donantes están interesados en la mejora del conjunto del sistema humanitario y en el establecimiento de criterios de responsabilidad y calidad y, en esa medida, resulta de gran interés.

La acción humanitaria en la nueva Unión Europea

Pese a la decepción que supuso la no aprobación del borrador de Constitución en la Cumbre de Bruselas, durante la Presidencia italiana, la Unión Europea en su conjunto sigue siendo el primer donante mundial de ayuda humanitaria y, por ello, sus decisiones tienen gran relevancia en la materia. Durante todo el proceso de la Convención, el interés de la mayoría de los países y gran parte de las discusiones giraron en torno a los aspectos de ponderación del voto y, por tanto, del mayor o menor peso político que cada miembro tendrá en los futuros mecanismos de toma de decisiones. Esto provocó el fracaso de Bruselas. Sin embargo, y paradójicamente, se ha hablado muy poco del contenido sustantivo de la Constitución y de su articulado.

En los actuales tratados, los diversos aspectos de la acción exterior y sus bases jurídicas se abordan en distintos lugares, por lo que la unificación de todos ellos en un único Título de la Constitución (Título B de la Parte II), subdividido en seis capítulos, resulta muy acertada para buscar una mayor coherencia. También la propuesta de crear un verdadero ministro de Asuntos Exteriores, superando los limitados mandatos del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) o del comisario de Relaciones Exteriores, parece un avance evidente. No parece tan clara, sin embargo, la continuidad de un esquema basado en dos grandes políticas diferenciadas: la PESC por una parte y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) por otra. Estas dos políticas formarían la acción exterior de la Unión, junto con la política comercial, la cooperación para el desarrollo, la cooperación financiera y técnica y la ayuda humanitaria.

Las otras políticas, incluida la cooperación al desarrollo, formaban ya parte de los tratados. La ayuda humanitaria se incorpora como una nueva materia en el borrador de Constitución, tratando de recoger lo previsto en el Reglamento de Ayuda Humanitaria (1275/96) de 1996. Las únicas referencias a lo humanitario en los actuales tratados se encuentran en relación con las llamadas Misiones Petersberg, una herencia de la Unión Europea Occidental (UEO). El Artículo 30 de la parte II del borrador se dedica a ello. Sin embargo, el desarrollo del artículo es desafortunado y supone un paso atrás con respecto al vigente Reglamento en varios aspectos:

- No deja claro el objetivo de la ayuda humanitaria comunitaria (Art. 30.1) y habla simplemente de necesidades humanitarias que deben ser cubiertas, sin precisar que el objetivo debe ser prevenir y aliviar el sufrimiento humano y la dignidad de las víctimas. Por otra parte, deja la puerta abierta a una canalización de la ayuda a través de las autoridades estatales.
- En el punto crucial de los principios que deben regir la ayuda (Art. 30.2), se citan simplemente la imparcialidad y la no discriminación, dejando fuera otros que recoge el Reglamento de 1996 y que son la base de una acción humanitaria merecedora de ese nombre, como la humanidad, la neutralidad y la independencia (que son la única garantía de imparcialidad). La actual redacción deja la puerta abierta al uso partidario de la ayuda humanitaria y a su utilización como un instrumento más de la acción exterior.
- Respecto a los actores de la ayuda, el borrador propone la creación de un delirante Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, formado por jóvenes, para llevar a cabo las operaciones humanitarias. Fomentar el voluntariado en la Unión e incentivar el compromiso y la participación de los jóvenes en la nueva Europa parecen objetivos loables, pero no deben mezclarse con una acción humanitaria en el terreno que exige cada vez más un saber hacer especializado, un trabajo encuadrado en organizaciones con credibilidad y experiencia y con un respeto a principios, valores y códigos de conducta que son garantía de su eficacia. Los jóvenes interesados en la ayuda deben dirigirse a ellas.
- En la misma línea de concreción sobre los actores que deben llevar a cabo los proyectos humanitarios, sería necesario especificar, en los apartados relativos a la seguridad y defensa común (Art. 17.1), la necesidad de respeto a los principios humanitarios en aquellas operaciones en las que participen medios civiles o militares. En este sentido, la aprobación el 26 de junio de 2003 de unas nuevas Líneas Directrices sobre el uso de medios militares o de defensa civil en emergencias complejas, por la OCHA y ECHO, es un paso adelante cuyo espíritu debería recoger la Constitución.

La discusión de la futura Constitución europea es una oportunidad para que en ella se plasmen los principios que, en muchos aspectos como el humanitario, han formado parte del acervo comunitario hasta el momento. Mantenerlos es fundamental si se pretende que la construcción europea se base en ese acervo y no suponga un paso atrás en el compromiso de la Unión con las poblaciones en peligro, víctimas de guerras o desastres naturales en muchos países.

Implicaciones de la financiación en el escenario de seguridad

El atentado contra la sede del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Bagdad, en el que murieron doce personas, obliga a plantearse algunas cuestiones sobre el papel de las agencias humanitarias en los nuevos escenarios de guerra y sobre los retos y dilemas a los que se enfrenta la acción humanitaria. No es la primera vez que el CICR es objetivo directo de ataques —Chechenia hace seis años, cuando fueron asesinados seis delegados, es un brutal precedente—, pero este atentado se dio dentro de un escenario general de inseguridad en el que también había sido objetivo directo la ONU, lo que lo hace diferente, tanto cuantitativa como cualitativamente.

La violencia directa en los conflictos armados nunca es casual o gratuita, aunque a veces pueda parecer indiscriminada o fruto del caos. Al contrario, siempre busca unos objetivos y la primera pregunta sería qué pretendía el grupo criminal autor del atentado (cualquiera que sea) con un ataque a una organización que se caracteriza por su estricta neutralidad. Parece precisamente que los autores pretenden golpear a las organizaciones que han mantenido un alto grado de independencia respecto a las fuerzas de ocupación y han tratado de evitar ser controlados por ellas. Fue el CICR quien tuvo que "recordar" a las fuerzas ocupantes, en los primeros días tras la toma de Bagdad, sus obligaciones de acuerdo al DIH, en unos momentos en que los saqueos, el pillaje y el caos se habían apoderado de la ciudad sin que los ejércitos ocupantes hicieran nada para evitarlo. También la ONU, y su representante Sergio Vieira de Mello, mostró discrepancias con la actitud de las fuerzas ocupantes en los meses posteriores. Una hipótesis, por tanto, es que los autores pretendían, forzando la retirada o disminución del personal de la ONU, el CICR y otras ONG, mostrar que los estadounidenses y sus aliados se encuentran solos. Esta hipótesis se afianza al escuchar las declaraciones del secretario de Estado estadounidense Colin Powell, prácticamente exigiendo y presionando a las ONG para que permanezcan en Irak y no reduzcan su plantilla de personal expatriado. Estados Unidos los necesita.

Otro elemento a considerar —y que ya apareció de forma muy clara en las guerras de Kosovo o Afganistán— es que las agencias humanitarias, al margen de su voluntad más o menos explícita de independencia, están siendo percibidas por grandes sectores de la población de Irak como una parte más del entramado creado para la guerra por los ocupantes y, por tanto, como un actor más del conflicto armado, en lugar de un suministrador imparcial y neutral de ayuda y protección. A eso han contribuido muchos factores. Declaraciones como las de Tony Blair durante la campaña de Afganistán diciendo que "la guerra tiene tres escenarios: el militar, el político y el humanitario" contribuyen a dar esa imagen de lo humanitario al servicio y como instrumento de otros fines. Si se añade que, en el caso de Irak, los gobiernos ocupantes han financiado a aquellas ONG que les son afines, que son más dóciles y no cuestionaron la guerra y, por el contrario, han penalizado a aquellas que han manifestado alguna discrepancia, podría pensarse que esta percepción de la población iraquí tiene algunas bases reales. Lo sorprendente es que tanto el CICR como la Media Luna Roja Iraquí, apoyada por la Federación Internacional, llevan muchos años trabajando en Irak, cuentan con una base de profesionales y voluntarios locales y nunca habían tenido problemas. Más sorprendente aún es que, hacía pocos días, el CICR había roto su tradicional prudencia y discreción para denunciar públicamente la situación de los presos en Guantánamo y exigir a Estados Unidos el cumplimiento de las normas internacionales.

La independencia y la imagen de independencia de los actores humanitarios en los escenarios en los que trabajan es fundamental para su trabajo, para el acceso a las víctimas y para su seguridad. Ciertos modos de financiación que supeditan ese trabajo a la colaboración con las Fuerzas Armadas o con gobiernos de países que son parte del

conflicto ponen en riesgo su trabajo. Las ONG están en los escenarios de guerra para socorrer y proteger a las víctimas. Si no pueden hacerlo con rigor deben replantearse su acción y, tal como han hecho en este caso, reducir su personal extranjero y llevar adelante los programas a través de personal local. No plegarse a las amenazas de los que hayan podido ser los agresores, pero tampoco a la manipulación e instrumentación por parte de los gobiernos ocupantes. Difícil decisión.